

ANEXOS

ANEXO 1

Cámara de Senadores, *Dictamen*, “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda H. Asamblea”, México, D. F., 13 de diciembre de 2007.

SENADORES

Dictamen México, D. F., a 13 de diciembre de 2007.

NOTA: AL FINAL DE ESTE DICTAMEN SE ENCUENTRA LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO DE LA MISMA MATERIA.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Dictamen de primera lectura)

“COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Senadores, se turnó para su estudio, análisis y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 65, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones unidas someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2007, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal y seguridad pública; turnándose al Senado de la República.

2. El día 13 de diciembre de 2007 la Mesa Directiva del Senado de la República acordó dispensar el trámite convencional, para turnar directamente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos, Segunda; para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

II. MATERIA DE LA MINUTA

La Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de nuestra Carta Magna, en materia de justicia penal y seguridad pública, estima que el sistema de justicia actual es preponderantemente inquisitivo, ya que el indiciado es considerado culpable hasta que se demuestre lo contrario, por lo que se considera que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad.

En una visión general, la reforma integral al sistema de justicia penal propuesta en la minuta de mérito atiende las siguientes características:

1) Propone un Sistema Acusatorio, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, estableciendo de manera explícita el principio de presunción de inocencia para éste.

Este nuevo sistema acusatorio se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con la característica de la oralidad, la cual ayudará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

2) Prevé la inclusión de jueces de control que resolverán de manera inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que así lo requieran, respetando las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho, y siempre deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones que haya entre jueces y el Ministerio Público. El juez de la causa, se hará cargo del asunto una vez vinculado a

proceso el indiciado, hasta la emisión de la sentencia correspondiente, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

3) Sustituye el auto de formal prisión y el de sujeción a proceso por un auto de vinculación a proceso, con el objetivo de tener congruencia con el nuevo sistema acusatorio.

4) Asimismo, se establece una nueva regulación respecto de medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva, de tal forma que ésta sólo excepcionalmente podrá ser aplicada cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos.

5) Estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto el dictamen de la Colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.

6) Prevé un sistema integral de garantías, tanto de la víctima como del imputado, así como una serie de principios generales que deberán regir todo proceso penal.

7) Propone un régimen especial que regirá los procesos penales tratándose de delincuencia organizada. Esto incluye la facultad para que el Congreso de la Unión legisle sobre esta materia.

8) Eleva a rango constitucional el arraigo, previéndose en forma expresa las modalidades y garantías que deberán observarse para su aplicación. Asimismo, se regulan los casos de urgencia y flagrancia.

9) Establece las bases sobre las cuales deberá construirse y operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, enfatizándose que deberá privilegiarse la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los 3 órdenes de gobierno, a fin de lograr la integración de los esfuerzos en materia de seguridad pública, pero siempre en el marco de respeto al federalismo.

10) Presenta un régimen de transitoriedad para la implementación del sistema acusatorio.

III. CONSIDERACIONES

Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada.

En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria del martes 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

Estas comisiones unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

En efecto, estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

El proponente de la iniciativa en comento, señala que en nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años, lo que dificulta el desarrollo político, económico y social de México, además de que siembra incertidumbre, temor generalizado en la sociedad y provoca desconfianza en las instituciones del Estado además de que obstaculiza el pleno desarrollo individual de los miembros de la sociedad.

Agrega que el actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos hoy. La globalización y las nuevas tecnologías han modificado no sólo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que

conforman la sociedad, sino sus actividades y valores así como los medios e instrumentos a través de los cuales los miembros de la sociedad interactúan y se comunican. Es por ello, que se requiere una revisión profunda a nuestras instituciones y a nuestra legislación, a fin de hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

Por otro lado, se comparte la idea de la necesidad de revertir los índices de inseguridad pública y de que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones; además de que es de vital importancia contar con un sistema de justicia penal en el que se establezca como principio, que la sanción sea proporcional a la conducta y que la víctima tenga a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado.

Para ello, la propuesta del Ejecutivo Federal considera de especial importancia sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país, que por un lado facilite y garantice el acceso a la justicia por parte de los gobernados a partir de contar con juicios breves y expeditos, y por otro lado, se genere confianza en las instituciones y confianza y certeza en sus resoluciones y determinaciones. Punto que coincide con la minuta en estudio.

La iniciativa propone establecer la facultad de la policía de ingresar a domicilios particulares en caso de flagrancia, así como en los casos que se pretenda proteger la integridad de las personas, siendo congruentes con el reciente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, tomando en consideración la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, se propone regular desde la propia Constitución la figura del arraigo, toda vez que se trata de un acto restrictivo de la libertad personal, y por ende debe estar previsto en forma expresa en el texto constitucional.

Además, se propone la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias que, en muchas ocasiones, resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión. Con ello, se pretende que el Estado mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos, lo cual se considera una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.

Se establece como derecho de las víctimas que puedan solicitar medidas cautelares para la protección y restitución de sus derechos, sin necesidad de

esperar el final del juicio. Asimismo, propone la posibilidad de que puedan ejercer acción penal en los casos que señale la ley secundaria.

Respecto de la necesaria reestructuración al sistema de justicia penal, esta iniciativa propone analizar y tomar como punto de referencia la experiencia internacional y la de Oaxaca, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León, que han abordado la problemática con gran responsabilidad y han concretado en reformas legislativas para agilizar los procedimientos penales y facilitar la restitución de los derechos a las víctimas u ofendidos.

Uno de los problemas fundamentales que se analiza en esta iniciativa y en el que se hace especial énfasis se refiere al problema de la delincuencia organizada. Entre los ajustes y modificaciones que se proponen realizar, se encuentra el establecimiento de mecanismos a través de los cuales el Ministerio Público pueda actuar con mayor eficiencia y expeditéz en sus tareas de investigación, principalmente aquellos que se refieren al establecimiento de medidas cautelares tales como cateos, arraigos, intervenciones telefónicas, entre otras.

Por otro lado, plantea la posibilidad de que el Estado pueda aplicar a su favor, bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada.

Considerando que actualmente los sentenciados del orden común pueden compurgar sus penas en centros federales, pero no a la inversa, la iniciativa del Ejecutivo Federal plantea la celebración de convenios para que los sentenciados compurguen sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, con excepción de los casos de delincuencia organizada.

Asimismo, la iniciativa propone elevar la capacidad de investigación de las policías, así como fortalecer sus tareas en materia de prevención del delito, a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros. Ya que considera que es imperativo para el Estado mexicano proteger a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y dignificar así su papel ante la sociedad.

En síntesis, la propuesta de reforma constitucional del Ejecutivo Federal tiene como principal objetivo establecer el marco constitucional y legal que genere las condiciones para reestructurar el sistema de impartición de justicia en materia penal, y para poner en marcha una política efectiva del combate a la delincuencia organizada con el fin de que ello se traduzca en mayor tranquilidad y seguridad jurídica para los mexicanos, objetivo que coincide con la minuta.

La Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal constituye una aportación importante en el proceso necesariamente más amplio de discusión sobre el diseño del nuevo sistema de impartición de justicia penal y de seguridad pública. En efecto, el debate se ha construido con la aportación de los legisladores, del gobierno federal y de las entidades federativas, de los poderes judiciales federal y locales, especialmente reconocidos en el Libro Blanco de la Reforma Judicial, así como de amplios sectores de la sociedad tales como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, instituciones académicas, entre otros.

A propósito de lo anterior, a continuación se da cuenta de la opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, de conformidad con lo siguiente:

1. Refiere que en los términos en que se encontraban originalmente formuladas, las propuestas presentadas por el Ejecutivo de la Unión:

a) Modificaban radicalmente los fundamentos esenciales de la doctrina constitucional y la práctica procesal del derecho mexicano, particularmente en lo referente a la preservación y defensa de las garantías individuales contenidas en la Constitución, relacionadas esencialmente con el debido proceso.

b) Afectaban el funcionamiento y los objetivos del juicio de amparo como instrumento de defensa ante los actos de autoridad, particularmente en lo referente a la reparación del daño, puesto que este era planteado a posteriori, sin posibilidades de que una suspensión provisional pudiera tener efecto (en los casos de las reformas propuestas para realizar arrestos, cateos y arraigos sujetos a revisión posterior).

c) Proponían una nueva cultura represiva en la ley que eliminaba la noción de inocencia hasta demostración en contrario, por la inversa de culpabilidad hasta demostración en contrario, al facultar a la autoridad para actuar contra el sujeto y tratar de reparar después un eventual daño a su persona.

d) Simplificaban de tal modo la instrumentación de procesos penales de manera que se deja al ciudadano totalmente expuesto a potenciales actos arbitrarios de autoridad que pueden conllevar la imposición de penas trascendentes como la prisión perpetua y la pérdida de bienes sin que existieran prácticamente posibilidades de defensa o aún de reparación del daño a través del juicio de amparo.

e) Ignoraban la práctica del derecho que ha derivado de ordenamientos legales como el Código Federal de Procedimientos Penales, al referirse a “delitos graves” y la Ley de Seguridad Nacional, al plantear la intervención de comunicaciones privadas, y

f) Podían generar problemas de interpretación jurídica internacional en el marco de la aplicación de los Tratados de Extradición que nuestro país hubiera suscrito, pues al presentarse el caso de que un ciudadano mexicano fuera reclamado por otra nación, su defensa podría argumentar falta de garantías

del debido proceso en nuestro país, lo que sería suficiente razón para que se negara la solicitud de extradición.

2. Con base en ello, la Comisión de Defensa sugiere la no aprobación en los términos propuestos de las reformas propuestas por el Ejecutivo de la Unión al:

2.1. Artículo 16 (íntegro), rechazando la imposición de medidas cautelares que no aseguren reparación de daño; que los delitos contra la paz pública fueran considerados como graves, los cateos sin orden judicial, las órdenes de aprehensión a criterio del Ministerio Público y el arraigo decidido sólo y únicamente por un juez.

2.2. Artículo 18, tercer párrafo, rechazando que los reos sentenciados pudieran purgar sus sentencias en penales de otro fuero sin aclarar que tipo de penales y tipo de reos serían considerados en medidas de este tipo.

2.3. Artículo 20, apartado A, fracción III, párrafos primero y segundo y apartado B fracción II, rechazando la acusación anónima, la reducción de los tiempos procesales para permitir que una sentencia fuera dictada por un juez tras la confesión del reo y a criterio propio y la eliminación de la referencia al Ministerio Público como autoridad para la coadyuvancia en una investigación.

2.4. Artículo 21, segundo y tercer párrafos, rechazando la equiparación jerárquica y operativa de la policía y Ministerio Público, así como la posibilidad de ejercer la acción penal por el “ofendido”.

2.5. Artículo 22, cuarto párrafo nuevo propuesto, rechazando el decomiso de bienes sin juicio previo y a criterio discrecional de la autoridad.

2.6. Finalmente y en lo referente al artículo 17, quinto párrafo, que propone la incorporación al texto constitucional de los mecanismos alternos de solución de controversias en el sistema judicial, la Comisión señala que para ello sería necesario avanzar en la implementación integral de un sistema penal de tipo acusatorio, adversarial y oral que sustituyera plenamente al de tipo inquisitivo actualmente previsto en nuestra ley fundamental.

Sobre esto, cabe decir que la Minuta enviada por la colegisladora contempla en lo general la mayor parte de las objeciones formuladas por la mencionada Comisión, lo que se ha reflejado en la redacción propuesta al nuevo texto constitucional.

El Dictamen elaborado por la Cámara de Diputados modifica radicalmente la propuesta que en materia de reforma al sistema de justicia penal había propuesto por el Presidente Felipe Calderón, a partir de tres elementos:

Redefine el sentido del proceso judicial mexicano pasando de un tipo inquisitivo, previsto actualmente en nuestra Constitución, por uno de tipo acusatorio, adversarial y oral, lo que da un nuevo contexto, totalmente nuevo, a las materias que pretendía regular el Ejecutivo de la Unión con su propuesta original.

Mantiene las materias esenciales de las propuestas del Presidente Calderón para el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal, las cuales, sin embargo, se redefinen notablemente a partir de lo anterior, pues estas se ejercerán en un nuevo sistema judicial cuyas características son establecidas en el artículo 20 constitucional, con un plazo específico para su entrada plena en vigor que se define en el segundo artículo transitorio del Decreto, que señala que este nuevo sistema penal: “...entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto”.

En consecuencia, se crean importantes condiciones limitativas para la práctica de algunas de las medidas planteadas para la investigación de delitos, tales como los arraigos, las detenciones, las intervenciones de comunicaciones y el decomiso de bienes.

Sin embargo, la citada comisión insistió en objetar la posibilidad de permitir el ingreso de las policías al domicilio sin orden judicial.

Una vez referida la opinión de la Comisión de la Defensa Nacional procederemos al análisis y estudio de los instrumentos legislativos señalados (minuta e iniciativa).

Este dictamen es producto de un intenso debate y retoma aportaciones de todos los que participaron en él, convencidos de que era urgente y necesaria una reforma integral al sistema de procuración e impartición de justicia penal que permita a todos los actores de dicho sistema cumplir con mayor eficacia su labor, que genere los incentivos necesarios para que cada uno de ellos rinda cuentas y garantice que todos los ciudadanos —víctimas e imputados— accedan a un sistema de justicia más eficaz y equitativo. Esta reforma permitirá al Estado mexicano dar una respuesta adecuada a la grave crisis que atraviesa la justicia penal y que todos los actores sociales reconocen.

De manera general, durante el presente análisis y estudio se identificaron tres problemas centrales, a saber:

1. Que el sistema de procuración e impartición de justicia penal tiene serios problemas operativos y de diseño, y que no cumple con sus funciones.
2. Que existe una crisis en la seguridad pública que amenaza al Estado mexicano en su conjunto, en particular aquella generada por la delincuencia organizada.
3. Que se carece de una indispensable coordinación entre los poderes y los órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— para enfrentar el problema de la seguridad pública y para mejorar el funcionamiento de la justicia penal. Esto es particularmente grave en el ámbito de las policías.

El consenso sobre la existencia de estos tres grandes problemas permitió definir con claridad los objetivos de la reforma. Estos son los siguientes:

1. Una reforma que permita un tránsito ordenado, gradual y viable al sistema acusatorio.
2. Un sistema eficaz para combatir a la delincuencia, en especial aquella que tiene el carácter de organizada.
3. Un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos de la autoridad.

A partir de estos objetivos, y antes de entrar en el análisis detallado del contenido de la reforma, es posible exponer los grandes ejes que articulan la reforma constitucional

Un primer asunto es el establecimiento de un sistema penal acusatorio basado en los principios de contradicción, concentración, inmediación, continuidad y presunción de inocencia y que asegure un equilibrio procesal entre las partes, defensa, acusación y ofendidos. La implementación de este sistema supone un cambio de envergadura para todos los actores que participen en la operación del sistema. Por ello, se estimó conveniente establecer un periodo amplio de transición, que permitiera que cada entidad federativa genera un programa de reforma de acuerdo con sus necesidades y características propias. Es decir, se busca asegurar un tránsito ordenado y responsable que asegure la viabilidad del cambio y el establecimiento de las condiciones materiales y humanas para que opere adecuadamente. Lo anterior implica necesariamente que durante este periodo de transición coexistirán en el país el sistema vigente y el sistema reformado. Al término del proceso de transición, que tiene una duración de ocho años, el nuevo sistema deberá estar en funcionamiento en todo el país.

El segundo aspecto es una construcción del andamiaje constitucional que otorgue al Estado mexicano las herramientas que requiere para combatir eficazmente a la delincuencia en general y en especial a la delincuencia organizada. Para el primer aspecto se introducen nuevos mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública y se definen con mayor claridad las atribuciones de las policías en materia de investigación y persecución de los delitos. Es importante destacar que estas funciones siempre se realizarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público. En cuanto a la delincuencia organizada se establece reglas que fortalecen las capacidades del Estado para combatir este fenómeno. El mensaje es claro, el Estado

mexicano en su conjunto da una respuesta clara y contundente a este desafío y se dota a las instituciones de los instrumentos necesarios para acabarlo.

El tercer eje incluye diversas disposiciones que contribuyen a dar mayor claridad a la política criminal del Estado mexicano y a asegurar el debido proceso. En particular destacan cuestiones como la introducción del principio de proporcionalidad, el fortalecimiento de la posición de víctimas y ofendidos en el proceso penal y el establecimiento de un sistema efectivo de defensoría pública.

Las consideraciones antes mencionadas también se reflejan en el contenido de la minuta enviada por la Colegisladora y que constituye la materia del presente dictamen.

Estas comisiones unidas hacen suyos los argumentos expresados con anterioridad y expresan las siguientes razones que sustentan las particularidades de la reforma que se discute:

Artículo 16

...

Jueces de control

En la minuta se presenta una propuesta de impacto transversal, vinculada a varias modificaciones del artículo 16 constitucional, que consiste en establecer jueces federales y locales, denominados de “control”, que se aboquen fundamentalmente a resolver los pedimentos ministeriales de medidas cautelares, providencias precautorias, técnicas de investigación para resolverlos de forma inmediata, para minimizar los riesgos de la demora en la ejecución de la diligencia.

Conscientes de la realidad compleja que vive nuestro país y particularmente de la rapidez con que varían las circunstancias propicias para la realización de una diligencia de las antes mencionadas, se coincide con la preocupación de apoyar el Estado de Derecho y de manera sobresaliente el combate a la delincuencia de alto impacto, por lo que sin perjuicio de la responsabilidad del Ministerio Público, se estima necesario establecer la existencia de jueces de control que se aboquen a resolver las medidas provisionales y demás diligencias que requieran control judicial, en forma acelerada y ágil, sin que ello implique dejar de fundar y motivar concretamente sus resoluciones, que podrán ser comunicadas por cualquier medio fehaciente y contengan los datos requeridos.

Debe aclararse que no se trata del antiguo juez de instrucción que existió en nuestro país hasta 1917, cuando la nueva Constitución otorgó la investigación del delito al Ministerio Público; tampoco se visualiza que exista una figura igual en las recientes reformas latinoamericanas, habida cuenta de que seguirá siendo responsabilidad del Ministerio Público la retención de los detenidos, hasta que sean presentados ante el juez de la causa con motivo de la

acusación, caso en el cual éste determinará la legalidad de la detención y el mérito necesario para la vinculación al proceso.

Es importante considerar que cada sociedad tiene sus propias características y peculiaridades que deben observarse al momento de legislar o de cambiar sistemas legales existentes, a fin de armonizarlos y evitar confusiones; hemos estado atentos a los procesos de reforma procesal en otros países, especialmente los latinoamericanos y compartimos sus inquietudes y objetivos, pero desde luego que México debe transitar por su propia reforma, acorde a su cultura, idiosincrasia, costumbres y posibilidades, lo que implica reconocer también nuestras diferencias, como el ser una República Federal, con 3 órdenes de gobierno y 33 sistemas de justicia penal, a diferencia de los países con régimen central o unitario, donde existe un solo código de procedimientos penales y un único fuero. Esta distinción conlleva múltiples diferencias de operación, como la existente en el fuero federal, donde sólo en algunos circuitos hay jueces especializados, pero en la mayoría son jueces de Distrito mixtos y con funciones de legalidad y control de la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades de su distrito; cambiar esta realidad implica una reestructuración del poder judicial, con las dificultades presupuestales, temporales, organizacionales, de capacitación y operación, que esto conlleva.

De manera que no se visualiza a corto plazo la posibilidad de que en cada ciudad haya jueces de distrito especializados en materia penal, como para asignar al menos uno a la función de control, otro a la función preparatoria del juicio, uno más para los juicios y un último para la ejecución de sanciones penales, cuando ahora hay un sólo juez federal mixto; entonces debemos establecer un marco constitucional flexible que posibilite diversas formas de organización, sobre la base del sistema acusatorio oral, tanto para el fuero federal como para el común, para estados con amplia extensión territorial y entidades federativas con extensión pequeña, estados con recursos económicos disponibles y entidades con escasos recursos.

Otra atribución del juez de control sería conocer las impugnaciones de las resoluciones de reserva, no ejercicio de la acción penal, el desistimiento y la suspensión de la acción penal, para controlar su legalidad y en todos los casos señalados resguardar los derechos de los imputados y las víctimas u ofendidos.

Este tipo de jueces podrán ser los que substancien las audiencias del proceso, preliminares al juicio, las cuales desde luego que se regirán por los principios generales del proceso, previstos en el artículo 20 propuesto en la minuta, ya que dependerá de la organización que las leyes establezcan pero también de las cargas laborales y los recursos disponibles, en razón de que seguramente en circuitos judiciales de alta incidencia delictiva, se requerirá de algún o algunos jueces que se aboquen sólo a resolver las medidas, providencias y técnicas señaladas, otros jueces que se constriñan a revisar las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público, que pueden ser miles,

y otros jueces más que se responsabilicen de substanciar el proceso hasta antes del juicio, incluso los procesos abreviados.

De manera que a nivel constitucional sólo deben establecerse las atribuciones fundamentales y remitir el desarrollo de las garantías a la legislación secundaria, para no sobreregular en nuestra Constitución.

Por lo que estas comisiones unidas coinciden con la Colegisladora y determinan precedente incluir jueces de control, que se responsabilizarán de la resolución rápida de las solicitudes ministeriales de cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas, órdenes de aprehensión, y las demás que requieran control judicial, asimismo, resolver las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público, y realizar las audiencias procesales preliminares al juicio conforme los principios del sistema acusatorio, de conformidad con las reglas de organización que al efecto se emita por cada Poder Judicial.

...

IV. MODIFICACIONES

En virtud de lo antes expuesto, estas comisiones dictaminadoras estiman precedente precisar las modificaciones realizadas a la minuta en estudio, mismas que quedan como a continuación se describe:

a) El artículo 16, párrafo décimo, contenido en la minuta, se establece: “En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito”.

Al respecto, estas comisiones consideran que a fin de no lesionar los derechos de las personas en ese tipo de documentación y en aras de hacer congruente esta disposición con el nuevo sistema acusatorio, se propone que el ejercicio de la facultad otorgada al Procurador General de la República esté sujeta a la autorización judicial previa al hecho.

En virtud de lo anterior, el texto propuesto por esta Cámara Revisora es el siguiente:

En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial,

cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito, siempre con autorización judicial previa.

b) El artículo 16, párrafo duodécimo, contenido en la minuta, que establece: “La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente”.

En razón de lo anterior, se propone que en este párrafo se suprima la frase “información o conocimiento”, quedando en los siguientes términos:

La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.

Es importante precisar, que si bien se estima adecuado incorporar la permisión para que en caso de delito flagrante la policía pueda ingresar al domicilio de alguna persona con fines de auxilio o de detención del participante de un delito, esta disposición no sustituye de ninguna manera a la orden de cateo, ya que los supuestos que regula son distintos; incluso, en el caso de la flagrancia, la redacción debe entenderse en armonía con el texto del nuevo párrafo cuarto, de tal forma que la autorización para entrar a un domicilio opera exclusivamente para el caso en el que exista una amenaza actual o inminente de la comisión del delito. Adicionalmente, la desaparición de la flagrancia equiparada asegura que las policías no puedan ingresar a domicilio alguno en cualquier otro supuesto.

Finalmente, cabe señalar que esta medida es extraordinaria y no sustituye al cateo, por lo que no puede emplearse para realizar diligencias distintas a las que dieron origen al ingreso de la autoridad a un domicilio. Asimismo, la medida puede sujetarse al control inmediato de la autoridad judicial.

Bajo las consideraciones que han sido expuestas y con fundamento, en lo dispuesto por los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, los senadores integrantes de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, la aprobación del siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Único. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo

fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito, siempre con autorización judicial previa.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculcado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad fe-

derivativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto;

19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

TERCERO. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo.

CUARTO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

QUINTO. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

SEXO. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

SÉPTIMO. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.

OCTAVO. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

NOVENO. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

DÉCIMO. La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley.

DÉCIMO PRIMERO. En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los trece días del mes de diciembre de dos mil siete.

...

ANEXO 2

Entrevista con el juez Luis Ávila Benítez, coordinador de jueces de control y de juicio oral del distrito judicial de Toluca, con residencia en Almoloya de Juárez, Estado de México.

La reforma constitucional incorpora la figura de los jueces de control y establece que deberán resolver, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, pero garantizando los derechos de los inculpadados, víctimas u ofendidos.

En su opinión, ¿en qué forma es posible garantizar esos derechos fundamentales?

La manera en que se está llevando a cabo esa garantía a los derechos fundamentales de las personas es teniendo en cuenta las prerrogativas de las personas inculpadas, así como de las víctimas u ofendidos, consignados en el artículo 20 constitucional, apartados “A”, “B” y “C”, así como diversas disposiciones específicas contenidas en el Código de Procedimientos Penales en vigor para el Estado de México, como el respeto a la dignidad de la persona, a que no se le desnude sin su consentimiento cuando se realiza una inspección corporal, a respetar su decisión de no proporcionar fluidos corporales, a presenciar todas las diligencias de investigación una vez que se ha judicializado el procedimiento penal, entre muchos otros.

La celeridad que exige la norma constitucional ¿impide o dificulta un efectivo control judicial?

Al contrario, la inmediatez hace más efectivo el control judicial, habida cuenta que se atiende de manera rápida el requerimiento hecho al juez de control, y para ello en el Estado de México se señalan las audiencias de tipo urgente en un plazo de dos a sesenta horas (a partir de la petición), dependiendo de la clase de tema que deba resolverse, y se provee respecto de la solicitud en la misma audiencia, lo cual implica que en la propia audiencia ha quedado resuelto el tópico controvertido.

Por ende, se garantiza sobremanera el control judicial, puesto que los actos motivo de impugnación ante el juez de control no tienen duración prolongada sin que el juzgador de mérito lo autorice, situación que da con-

fianza a los ciudadanos, porque saben de la presteza para que una situación procedimental sea controlada por el juez respectivo.

La función del juez de control ¿es equivalente a la de un juez constitucional o de garantías?

La función del juez de control se parece a la de aquellos juzgadores en cuanto tutela las garantías procesales de índole penal de los ciudadanos, y sobre todo los actos de molestia que el Ministerio Público pueda infligirles en la indagación de ciertos hechos delictuosos.

Esto implica que el juez de control se convierte en garante de los derechos de los inculcados y asimismo de las víctimas u ofendidos en la fase de investigación penal, donde anteriormente no existía injerencia del juez de proceso penal y las inconformidades de los involucrados en una averiguación previa (ahora carpeta de investigación) debían plantearse en vía de amparo.

Ahora, la máxima autoridad incluso en la etapa de indagación ministerial es el juez de control.

¿Estima viable aplicar el principio de proporcionalidad en sus resoluciones como juez de control. Esto es, analizar y ponderar en cada caso la idoneidad, necesidad y proporcionalidad (sentido estricto) de la medida o técnica de investigación solicitada por el Ministerio Público?

El principio de proporcionalidad —según la concepción que se sigue en la pregunta donde se recogen los presupuestos de utilidad, indispensabilidad y correspondencia— definitivamente debe ser aplicado en las decisiones de los jueces de control. Sobre todo en los casos donde se dejan plazos o determinaciones abiertas en que el juzgador debe ponderar si la medida es idónea, si es necesaria y si guarda correlación con los derechos que pretende tutelar.

Tal es el caso, por ejemplo, de las decisiones sobre inspecciones de lugares, la revisión corporal de personas, el registro de vehículos, el aseguramiento de objetos relacionados con el hecho delictuoso, la devolución de bienes y otras técnicas de investigación.

Y con más razón debe observarse dicho principio en las resoluciones sobre aplicación de medidas cautelares, donde queda a decisión del tribunal la medida más útil, necesaria y correspondiente a los fines perseguidos por dicha [medida] precautoria.

ANEXO 3

Entrevista con el juez Gonzalo Bustamante Hernández, juez de control y de juicio oral del distrito judicial de Toluca, con residencia en Almoloya de Juárez, Estado de México.

Respecto de qué forma es posible garantizar los derechos fundamentales de los inculpados, víctimas u ofendidos, ello ante las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, hago las siguientes consideraciones:

En cuanto a las medidas cautelares que impone el juez de control, la legislación procesal penal del Estado de México, en sus artículos 182 a 199, establecen las circunstancias y aspectos que se deben atender para la imposición de alguna medida cautelar, destacando que en dicha legislación se prevé ponderar las garantías del imputado y la víctima u ofendido, lo que representa que el juez de control está en aptitud de salvaguardar tales garantías y derechos.

Por cuanto hace a las técnicas de investigación de la autoridad, sólo puedo señalar que también la legislación procesal del Estado de México, en su numeral 327, prevé la inadmisión de pruebas obtenidas de manera ilícita, lo cual en razón para la admisión de pruebas precede debate, ello en ejercicio del principio de contradicción, ante la existencia de datos que permitan considerar que una prueba fue recabada de manera ilícita, genera la inadmisión de la prueba, lo que conlleva que si en alguna investigación a pesar de esta judicializada, recaba datos de prueba contrarios a la ley, impide la admisión de la prueba.

En relación a que si la celeridad que exige la norma constitucional impide o dificulta un efectivo control judicial, opino lo siguiente:

Entiendo la celeridad como prontitud en la celebración de los actos, sin que ello represente que se actúe de manera acelerada, generando con ello una intervención apresurada y superficial del juez, ya que en la práctica como juez de control, he advertido que el desarrollo del trámite de la carpeta de investigación ya judicializada, y sabiendo la representación social que los datos de prueba que recabe y que pretenda elevar a medio de prueba, deberá de cuidar que se recepcionen conforme a las reglas previstas.

Respecto de si a mi consideración la función del juez de control equivale a un juez constitucional o de garantías, opino lo siguiente:

Conforme a la regulación que el juez de control tiene en el Código de Procedimientos Penales del Estado de México, estimo que no es equiparable la función del juez de control con las de un juez constitucional o de garantías, ya que la mencionada ley adjetiva establece que los jueces de control deberán aplicar el Código de Procedimientos Penales en el estado, lo que representa que el juez de control sea únicamente un juez de legalidad en cuanto a la norma que lo crea, y para el caso de que exista algún precepto inconstitucional o anticonstitucional, no está regulada esa posibilidad de preservar la Constitución. Lo anterior lo comento, con independencia de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale que ante la supremacía constitucional, todas las autoridades deberán preservar dicha norma federal.

Finalmente, y por cuanto a si es viable aplicar el principio de proporcionalidad en las resoluciones como juez de control, seño lo siguiente:

Estimo que sí es viable aplicar el principio de proporcionalidad, en atención a que al estar regulada en la Constitución federal y en la ley procesal local todas y cada una de las garantías que hay tanto a favor de los imputados, como de las víctimas u ofendidos, ello permite que la intervención del juez de control sea ponderando ambos catálogos de derechos y garantías. Resaltando que al buscar el Código Procesal Penal del Estado de México un efectivo equilibrio procesal, ello permite que las determinaciones que se tomen sean lo más proporcionales no sólo al hecho en particular, sino también a los sujetos intervinientes.

Esperando que los comentarios vertidos le sean útiles, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE

JUEZ DE CONTROL Y DE JUICIO ORAL DEL DISTRITO
JUDICIAL DE TOLUCA, CON RESIDENCIA EN ALMOLOYA
DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

ANEXO 4

Los que suscriben, CRISTINA DÍAZ SALAZAR, ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ, FERNANDO YUNES MÁRQUEZ, ROBERTO GIL ZUARTH, DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, ARMANDO RÍOS PITER, MARTHA TAGLE MARTÍNEZ, MARÍA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ, MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ, MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, SYLVIA LETICIA MARTÍNEZ ELIZONDO, HÉCTOR DAVID FLORES ÁVALOS, ENRIQUE BURGOS GARCÍA, LILIA MERODIO REZA, RAÚL GRACIA GUZMÁN, Senadoras y Senadores de la República de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 8, numeral 1, fracción primera, artículo 164, numerales 1 y 2, artículo 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente: INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA PENAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Iniciativa forma parte de una propuesta que se nos hizo llegar a los Senadores que suscribimos la presente, por parte de diversos académicos que forman la red RENACE, y para la cual los Senadores apoyamos con el fin de incluirla en el debate legislativo con el fin de enriquecerlo, a razón de lo siguiente:

La base constitucional para la adopción del sistema procesal acusatorio en México que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 fue producto, en algunos de sus componentes, de una solución de compromiso entre los diversos actores que participaron en su elaboración. Se ha señalado por operadores del sistema y expertos en derecho procesal penal, que sus orientaciones no necesariamente coinciden con el único propósito de establecer un marco para consolidar las garantías del debido proceso en México y crear una sólida base para permitir que la investigación de los delitos se haga sobre la base de criterios objetivos y con estándares de debida diligencia

y de eficiencia, que permitan satisfacer los derechos de las víctimas a obtener una efectiva reparación y las garantías de satisfacción y de no repetición.

Las garantías del debido proceso para el imputado y los derechos de las víctimas, lejos de contradecirse entre sí, se complementan mutuamente. El debido proceso no sólo cumple la finalidad de proteger los derechos fundamentales de quien está sujeto a una investigación o a un proceso de carácter penal, antes bien, constituye una forma de control de la información obtenida por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, para evitar que tenga un origen cuestionable que incida en la mala calidad de las investigaciones. La garantía de una investigación imparcial y objetiva lo constituye precisamente el debido proceso.

Y es que las soluciones adoptadas en 2008 para conformar la base del sistema procesal acusatorio todavía están fuertemente influenciadas por una fuerte cultura inquisitiva que no se complace con las características de los sistemas procesales propios de un Estado constitucional de derecho. Son diversas las instituciones que permanecieron incorporadas al sistema y que, con el paso de los años, han mostrado ser inconsistentes con investigaciones efectivas y con la adecuada protección que debe existir para los derechos fundamentales de los intervinientes en el proceso: la víctima y el imputado.

La propuesta ciudadana que ahora presentamos, surge del seguimiento que operadores y distintos expertos en materia procesal penal y activistas para la protección de los derechos de las víctimas y de los imputados en el proceso, han realizado por más de 10 años en los primeros estados de la República mexicana que han venido implementando la reforma. A pesar de la destacada orientación acusatoria que tiene el proceso penal desde su base constitucional, y de sus innegables virtudes, persisten aún importantes problemas para su efectiva consolidación, que a continuación se explican y cuya solución se ofrece sobre la base de una meticulosa revisión del texto constitucional. Enseguida, presentamos una explicación de los elementos que nos permiten proponer las siguientes reformas:

I. ARTÍCULO 16

Arraigo

El conjunto de reformas que se proponen para reformar el artículo 16 constitucional tienen que ver con la institución del arraigo. Como se recordará, el arraigo fue pensado como una institución de transición para un sistema que no contaba con las herramientas y las técnicas de investigación que actualmente tiene el proceso penal acusatorio. Un modelo procesal penal en el que

para iniciar el proceso se requiere un caudal probatorio que prácticamente exige comprobar la responsabilidad penal del imputado, ciertamente genera importantes presiones a las agencias encargadas de la persecución penal. Sin embargo, el proceso acusatorio, en tanto sistema de administración de la información que permite graduar el nivel de información requerido en el proceso para, por una parte, tutelar la investigación, proteger los derechos de las víctimas y la integridad del proceso penal, mediante la aplicación de medidas cautelares, de providencias precautorias, y de medidas de protección y; por otra, establecer los controles para evitar abusos hacia las personas que sean investigadas, no tiene ya mucho uso para una figura como el arraigo.

La práctica del arraigo no se compadece con el marco que debe existir para la investigación penal en una sociedad democrática. En las democracias, solo se afectan las libertades personales de los ciudadanos cuando existe información confiable y objetiva de que la persona probablemente está vinculada con un delito. El arraigo, tal como fue concebido en su origen constitucional, supone que las libertades son afectadas para iniciar una investigación, es decir, cuando no se cuenta con información. Esta fórmula contradice palmaria-mente el derecho internacional de los derechos humanos, lo cual ha sido reiteradamente señalado en las distintas revisiones que han llevado a cabo tanto órganos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como los órganos de tratados. No existe un solo órgano internacional, con mandato para monitorear la libertad personal, que tras una revisión del orden legal de México, no haya señalado la incompatibilidad del arraigo con las garantías del debido proceso. En efecto, tanto el Comité contra la Tortura¹ y el Subcomité contra la Tortura² han urgido a México para que elimine

¹ CAT/C/MEX/CO/5-6, párrafo 11. El Comité observa con preocupación que, a pesar de lo recomendado en sus anteriores observaciones finales, el Estado parte elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo, la cual también está regulada por algunas entidades federativas, como el estado de Jalisco. A este respecto, el Comité expresa su preocupación por los informes que documentan denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares. A pesar de las seguridades dadas por la delegación sobre el respeto de las salvaguardias fundamentales en estos casos, el Comité observa con preocupación el contenido en sentido contrario de la Recomendación 2/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que denuncia restricciones indebidas de estos derechos, así como el incumplimiento de las medidas de control del arraigo, la falta de control efectivo sobre las actuaciones del Ministerio Público y ausencia de criterios de proporcionalidad en la determinación del periodo de arraigo. El Comité constata la ineficacia del recurso de amparo frente al internamiento en régimen de arraigo. Constata también que dicho régimen ha propiciado la utilización como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (artículos 2, 11 y 15).

A la luz del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención, el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.

² CAT/OP/MEX/1, mayo de 2010, párrafos 212-216.

el arraigo de la Constitución y de la ley. Asimismo, tanto la relatora especial para la Independencia de Jueces y Abogados³ como el relator especial contra la Tortura⁴ hicieron señalamientos análogos sobre la inconveniencia de mantener el arraigo en el texto constitucional y legal de México. Finalmente, en el último Examen Periódico Universal⁵, que llevó a cabo el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se hizo una recomendación similar.

Así pues, en la propuesta que ahora se pone a consideración del Congreso de la Unión, proponemos la definitiva eliminación de la figura del arraigo del párrafo octavo del artículo 16 constitucional. Correlativamente, dado que el arraigo solamente era aplicable a delitos definidos como de delincuencia organizada, ya no resulta relevante contar con una definición expresa en el texto constitucional sobre los alcances de esa figura. En conclusión, se propone también la eliminación del párrafo noveno del artículo 16 constitucional que define actualmente lo que debe entenderse por delincuencia organizada.

Requisitos para librar órdenes de aprehensión

El párrafo tercero del artículo 16 constitucional establece los presupuestos para poder librar la orden de aprehensión. Hoy por hoy, para el libramiento de una orden de aprehensión se exige que el delito perseguido merezca pena privativa de la libertad, además se prevé un estándar, conocido como supuesto material, en el que se debe establecer la información mínima requerida para que el juez de control esté en aptitud de decidir si existen los elementos suficientes para su obsequio. En la práctica, esto ha traído importantes consecuencias para librar órdenes de aprehensión en contra de personas que están siendo requeridas por la autoridad judicial y que incumplen con las órdenes de comparecencia, cuando el delito por el que se pretende iniciar el proceso no tiene señalada pena privativa de la libertad. Cuando una persona es legítimamente requerida por una autoridad judicial e incumple con el mandamiento, la autoridad está legitimada para ordenar que sea aprehendida inmediatamente y conducida forzosamente a su presencia. Se ha visto que existen innumerables dificultades para que los jueces puedan hacer cumplir su mandato debido a que, si el delito por el que se ordena com-

³ A/HRC/17/30/Add.3, abril de 2011, párrafos 92 y 94 (bb). La entonces relatora expresamente señaló que el arraigo contradecía los principios del sistema acusatorio.

⁴ A/HRC/28/68/Add.3, diciembre de 2014, párrafos 23, 25, 49-53, y 81.

⁵ A/HRC/25/7, diciembre de 2013, segundo ciclo. Véanse las recomendaciones formuladas por Alemania, Austria y Bélgica. 148.60, 148.61, 148.62.

parecer al imputado, no tiene prevista pena privativa de la libertad, el juez se ve imposibilitado para librar la orden de aprehensión respectiva.

Debe tenerse en cuenta que la orden de aprehensión no es sino una forma de conducción del imputado al proceso, para efecto de determinar si los cargos que pesan contra él, tienen sustento. En ningún caso, la orden de aprehensión por sí misma implica que el imputado será privado de su libertad y, en ese sentido, es innecesaria la exigencia de que para ser conducido ante el juez, el delito perseguido debe ser penado con privación de la libertad. Esta exigencia ha debilitado los poderes que deben tener los jueces para hacer cumplir sus determinaciones, generando con ello una percepción de ineficiencia del sistema y de consecuente impunidad. La determinación de si el imputado debe ser sometido a una medida cautelar, que afecte incluso a la libertad, es una cuestión distinta a (*sic*) libramiento de la orden de aprehensión, que puede ser discutida cuando la parte acusadora considere que es necesario cautelar el proceso.

Debe también tenerse presente que el estándar probatorio para librar la orden de aprehensión, hoy por hoy vigente, todavía tiene importantes remanentes del modelo tradicional de justicia penal de corte inquisitivo, en el que se exigía que la autoridad judicial tuviera por acreditado el cuerpo del delito. La expresión actualmente utilizada en el texto del artículo 16 constitucional alude a los “datos de prueba”, expresión que ha tenido innumerables problemas de interpretación cuando las partes intervinientes en el proceso y la autoridad judicial buscan determinar sus alcances. El derecho procesal comparado permite que el supuesto material empírico para determinar la probabilidad de que la persona está vinculada con el hecho, aluda a expresiones del lenguaje ordinario para establecer dicho extremo. Tal es el caso del derecho alemán, cuyo proceso penal, tanto para el libramiento de órdenes de aprehensión como de aplicación de medidas cautelares, exige que exista “sospecha fundada” de que el imputado participó en un delito.⁶ En ese orden de ideas, proponemos la eliminación de la expresión “datos de prueba” para aludir únicamente a la “probabilidad de la existencia del hecho que la ley señale como delito y de la intervención de la persona en él”.

Caso urgente

Para el segundo supuesto de excepción para detener una persona sin que exista orden de aprehensión judicial, es decir, para el caso urgente, se

⁶ Roxin, Claus, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2000, pp. 277 y ss.

retira la condición de que se trate de un delito grave así calificado por la ley. La razón de ello es que se tiene la pretensión de eliminar por completo del orden constitucional mexicano la noción de delito grave. El contrapeso que se crea para éste proveído es que, como ya lo prevé el actual Código Nacional de Procedimientos Penales, para ordenar la detención de una persona por caso urgente, el ministerio público estará obligado a contar con elementos que permitan solicitar la orden de aprehensión, sin embargo, no se solicita en ese momento por el riesgo de sustracción a la acción de la justicia que representa el imputado. Esta detención, como ya de todos es conocido, deberá ser revisada judicialmente cuando el ministerio público ponga bajo la responsabilidad del juez al imputado.

Autorización judicial para imponer medidas de geolocalización

Finalmente, en el décimo segundo párrafo del artículo 16 constitucional, proponemos adicionar que también sea competencia de las autoridades judiciales la autorización para resolver sobre las solicitudes de geolocalización en tiempo real de personas que probablemente estén involucradas en un delito. Cualquier acto del Estado que esté vinculado con la probable afectación de derechos fundamentales debe ser revisado por una autoridad judicial, hoy por hoy existe ya la obligación inexcusable de que los poderes judiciales, mediante los jueces de control, resuelvan en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes formuladas por los órganos de persecución penal.

Derivado de las consideraciones anteriores, proponemos los siguientes cambios:

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ...	Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ...

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p>	<p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela <i>y se establezca la probabilidad de la existencia del hecho que la ley señale como delito y de la intervención de la persona en él.</i></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p>	<p>...</p> <p>Sólo en casos urgentes, ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, <i>siempre que se actualicen los mismos supuestos para solicitar una orden de aprehensión, determinar</i> su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p>	<p>DEROGADO</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes <i>de geolocalización en tiempo real</i>, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

II. ARTÍCULO 19

Plazo constitucional de setenta y dos horas o audiencia de vinculación a proceso

Otro importante remanente del sistema inquisitivo es la figura del plazo constitucional de setenta y dos horas para determinar la vinculación a proceso del imputado. Esta figura tenía una nominación específica entre los estudiosos del sistema de justicia procesal penal de corte tradicional, incluso se identificaba con una fase del procedimiento: la *preinstrucción*. En esta fase, la autoridad judicial valoraba el mérito de la investigación del Ministerio Público, con el objeto de determinar si había lugar a la apertura formal de un proceso penal que implicaba el sometimiento del imputado a la prisión preventiva. De hecho, la resolución judicial que marcaba el final de dicha etapa era nominado como *auto de formal prisión*, que marcaba el inicio de la instrucción judicial en la que se cerraba la *litis penal* —congruencia entre el delito señalado en el auto de formal prisión y la sentencia definitiva— y que permitía

continuar, con la formación de un expediente en el que se vertían las pruebas. El sistema es perfectamente ajustado a una cultura procesal de corte escrito, sin embargo, resulta incompatible con un modelo que adopta la metodología de audiencias para la toma de decisiones.

Los primeros modelos procesales que fueron adoptados en las entidades federativas que iniciaron el sistema de justicia penal, inevitablemente tuvieron que ajustarse al modelo constitucional del sistema inquisitivo, crearon una audiencia de pre instrucción, en la que el Ministerio Público debía acreditar el mérito de su investigación para que se dictara un auto de vinculación a proceso.⁷ El auto de vinculación a proceso simplemente se adhirió a las formalidades del antiguo auto de formal prisión del sistema tradicional.

El examen que hoy por hoy debemos hacer de la audiencia de pre instrucción, que no otra cosa es el plazo constitucional de setenta y dos horas, arroja resultados desalentadores para la evaluación del sistema. Por una parte, tiene el efecto de volver a formalizar la investigación, pues en lugar de concebirla como una actividad que realiza la policía bajo la dirección jurídica del Ministerio Público, empieza a consolidarse como una etapa más del procedimiento penal. De hecho, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la incipiente doctrina que sobre su base se ha ido generando, habla ya de la fase de investigación complementaria y de su duración.

La única razón por la que pervive el famoso plazo constitucional de setenta y dos horas o fase de pre instrucción es porque durante las negociaciones que tuvieron lugar para la adopción de la reforma constitucional de 2008, muchos concebían que dicha fase servía para salvaguardar las garantías del imputado a que no fuera sometido, arbitrariamente, a prisión preventiva. Debe recordarse que el auto de formal prisión, como su nombre lo indica, traía aparejada la aplicación inmediata de la prisión preventiva y resultaba evidente la necesidad de dar oportunidad al imputado de defenderse respecto de esa pretensión. La reforma constitucional de 2008, al dejar intocado el sistema de prisión preventiva oficiosa para determinados tipos de delitos, generó la necesidad de contar con un examen de mérito previo, que incluso se extendió a aquellos delitos en los que se discute la necesidad de aplicar la prisión preventiva o alguna otra medida cautelar menos gravosa. En todo caso, resulta innecesario, en un sistema procesal de corte acusatorio que descansa en una metodología de investigación no formalista, y en el que la libertad durante el proceso debe ser la regla general, exista formalmente un plazo para que el juez determine, en la audiencia, el

⁷ Véase, por ejemplo, los códigos de procedimientos penales de los estados (*sic*) Chihuahua, Oaxaca, Morelos, Zacatecas.

mérito de la investigación del Ministerio Público y si se cumple con los requisitos para iniciar el procedimiento. No tendría que existir un análisis de mérito con las consecuencias que hoy por hoy tiene el auto de vinculación a proceso. Su existencia se traduce en la creación de un cuello de botella del sistema, que produce ineficiencia en la persecución penal y, consecuentemente, impunidad.

La audiencia de vinculación a proceso, denominada en el CNPP, audiencia inicial, produce retardos y audiencias prolongadas en las que los intervinientes, sobre todo el Ministerio Público, se limitan a leer constancias escritas para que el juez determine si la investigación tiene suficiente mérito como para abrir el proceso, incluso en los casos en que no se aplicará alguna medida cautelar, incluso la prisión preventiva. Se han dado casos en los que las audiencias iniciales llegan a durar 17 horas.

Las reformas procesales que han tenido lugar en América Latina desde la década de los noventas, no tienen audiencias preliminares en las que se deba decidir sobre el mérito de la investigación para iniciar el proceso. La investigación es concebida como una actividad desformalizada, y cuando el Ministerio Público determina que no puede continuar con su caso sin que se ponga en riesgo la integridad del procedimiento o la salvaguarda de las víctimas, tiene la potestad de solicitar la aplicación de alguna medida cautelar a efecto de que el imputado comparezca ante la autoridad judicial. Sólo en esos casos, la parte acusadora debe justificar que existe información para vincular al imputado con un hecho y que se requiere la aplicación de alguna medida cautelar de carácter personal, por real, para salvaguardar la integridad de la información o la seguridad de las víctimas. Evidentemente el plazo que media entre la aplicación de la medida cautelar y la acusación formal de la parte acusadora se reduce considerablemente. Esa solución permite acortar los tiempos del procedimiento y limitar la duración también de la prisión preventiva. Es necesario terminar, entonces, con la pre instrucción en el sistema acusatorio.

Prisión preventiva oficiosa

El segundo párrafo del artículo 19 constitucional prevé que procederá prisión preventiva oficiosa en los casos de “delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”. Esta redacción se encuentra en contradicción directa con el conjunto de garantías que prevé el derecho internacional de

los derechos humanos para el procesamiento penal de las personas, toda vez que considera el tipo de delito imputado, como la razón suficiente para imponer la prisión preventiva. La redacción de este dispositivo del artículo 19 constitucional permite caracterizar a la prisión preventiva como una pena anticipada que se encuentra en directa contradicción con otros artículos de la propia Constitución, como aquel que establece expresamente el derecho a la presunción de inocencia (artículo 20, apartado B, fracción I). La determinación de la prisión preventiva oficiosa no está vinculada a una ponderación individualizada de la necesidad de cautela, ni a criterios de necesidad, proporcionalidad, excepcionalidad, subsidiariedad y razonabilidad. Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen una amplia doctrina consolidada en diversos precedentes, en los que se señala expresamente que un sistema que prevé la prisión preventiva únicamente sobre la base del tipo de delito, vulnera el derecho a no ser arbitrariamente privado de la libertad y también el derecho a la presunción de inocencia.⁸

En este sentido, su procedencia encuadraría con lo que diversos órganos internacionales, como el Comité de Derechos Humanos⁹ y la Corte Interamericana han definido como privación arbitraria de la libertad. Se debe recordar que, de acuerdo con ambas instancias, la arbitrariedad y la legalidad son dos conceptos diferentes y que, en tal sentido, una privación de la libertad puede ser legal y, sin embargo, arbitraria.

Por los motivos expresados consideramos importante derogar el tercer párrafo del artículo 19 constitucional.

La prisión preventiva y otras medidas cautelares sólo deben ser procedentes cuando resulten indispensables para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. Su aplicación debe estar gobernada por los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

Cualquier afectación a la libertad personal del individuo debe justificarse con razones objetivas e imparciales que permitan imponer la carga de la medida cautelar, sobre todo la de prisión preventiva. De ahí que, su aplicación deba tender a la directiva del último recurso y siempre ponderando la mínima intervención a la afectación de los derechos para cumplir con el fin procesal e instrumental para el que se determinó la medida cautelar. Siempre debe escogerse la media (*sic*) cautelar menos gravosa, y sólo subsidiaria-

⁸ Corte IDH caso Barreto Leiva vs. Venezuela, párrafo 119; Corte IDH caso Suárez Rosero vs. Ecuador, párrafo 98.

⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación General número 35, párrafo 38.

mente, cuando no resulte suficiente para resguardar la finalidad del proceso, proceder a aplicar las que resulten más invasivas para la esfera jurídica del gobernado, incluida la prisión preventiva.

Dado que se trata de un sistema procesal de naturaleza acusatorio y que los principios de publicidad, contradicción, intermediación, concentración y continuidad, también son aplicables en las etapas preliminares del procedimiento penal (artículo 20, apartado A, fracción X, CPEUM), el Ministerio Público o la parte acusadora está obligada a acreditar la necesidad de la medida cautelar en una audiencia pública, en el que rijan los mismos principios que en la audiencia y juicio oral, y en la que también deberá ser acreditado el supuesto material del delito que se persigue, con las características de probabilidad de existencia del hecho y de participación del imputado en él, que ya fueron explicadas.

Congruencia entre la acusación y la sentencia definitiva

Dado que la propuesta que ahora se presenta elimina por completo la figura de la vinculación a proceso, la tradicional garantía de *litis* cerrada, se traslada ahora a la necesaria congruencia que tiene que existir entre la acusación formulada por la parte acusadora y la sentencia definitiva. Con ello se salvaguarda la tradicional garantía que permite al imputado tener seguridad jurídica respecto a los alcances de los cargos que pesan en su contra.

Derivado de lo anterior, proponemos los siguientes cambios:

<i>Texto actual</i>	<i>Reforma propuesta</i>
Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.	Artículo 19. DEROGADO

<i>Texto actual</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p>	<p><i>Sólo podrán imponerse medidas cautelares con arreglo a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y subsidiariedad, para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.</i></p> <p>Para la aplicación de medidas cautelares la parte acusadora deberá justificar la probabilidad de la existencia del hecho que la Ley señale como delito y de la intervención de la persona en él.</p> <p>La sentencia definitiva deberá guardar congruencia con el hecho o hechos formulados en la acusación.</p>

<i>Texto actual</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p>	DEROGADO
<p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p>	DEROGADO
<p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p>	...

<i>Téxto actual</i>	<i>Reforma propuesta</i>
Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.	

III. ARTÍCULO 20

Armonización de la nomenclatura constitucional

Dado que se elimina por completo la noción de vinculación a proceso, en el artículo 20 se propone reformar el apartado A, fracción VII, con el objeto de que la sentencia dictada en el denominado procedimiento abreviado, se siga sobre la base del hecho previsto en el escrito de acusación y no en la resolución de vinculación a proceso.

Derivado de dicha consideración, proponemos el siguiente cambio:

<i>Téxto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. A. De los principios generales: I. ...VI. VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la au-	Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. A. De los principios generales: II. ...VI. VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la au-

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
toridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.	toridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la <i>acusación</i> , el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

IV. ARTÍCULO 73

Competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada

La nueva distribución de competencias que hoy por hoy regula la CPEUM en distintas materias, reclama que se revise también la competencia exclusiva que tiene la Federación para perseguir delitos en el supuesto de delincuencia organizada. Una persecución penal efectiva reclama que exista unidad en la investigación cuando sean hechos que están íntimamente vinculados. La fragmentación de las investigaciones coadyuva únicamente a la dispersión de recursos de persecución penal y, en consecuencia, a la pérdida de información que puede ser usada en los procedimientos. Hasta ahora, las entidades federativas, se ven precisadas a investigar fragmentariamente delitos que están vinculados con delincuencia organizada, pero se ven imposibilitados de realizar una investigación integral debido precisamente a la obligación de separar toda la información relacionada con la delincuencia organizada de los delitos del fuero común. Es usual que, en una investigación, la carpeta de investigación se “desglose” para que autoridades con distintas competencias, investiguen de manera paralela hechos que pueden estar relacionados. Con ello se afecta el deber de debida diligencia en la investigación del delito y los derechos de las víctimas. De ahí que la Red de Juicios Orales proponga que exista una Ley Nacional de Delincuencia Organizada para que las autoridades de las entidades federativas también tengan competencia para perseguir delitos de delincuencia organizada. Ello, evidentemente, se haría

ya sin la presencia del arraigo que quedaría expulsado del orden jurídico nacional. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, justo recomendó que el delito de homicidio, que hoy por hoy es competencia exclusiva del fuero común, pueda ser investigado con algunas de las técnicas previstas en la legislación contra delincuencia organizada.¹⁰

La adopción de esta nueva facultad para el Congreso de la Unión no significa que se deba crear una legislación paralela, de carácter excepcional, en materia de delincuencia organizada. La legislación nacional en la materia deberá salvaguardar todos los derechos fundamentales de los intervinientes en el proceso penal y únicamente sobre base de las excepciones estrictas que prevé el propio texto constitucional. Por ningún motivo, se debe entender que se autoriza al congreso de la unión a crear un derecho penal de excepción.

Por lo tanto, proponemos el siguiente cambio:

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas, de justicia penal para adolescentes y <i>delincuencia organizada</i> , que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. ...

¹⁰ A/HRC/26/36/Add. 1, párrafo 108.

V. ARTÍCULO 107

Juicio de amparo y principio de estricto derecho

Las Red d (*sic*) Juicios Orales está proponiendo una revisión integral de la procedencia del amparo indirecto en el proceso penal acusatorio. Las dos reformas que específicamente se proponen para el artículo 107 es que el juicio de amparo sea de estricto derecho en materia penal. Como por todos es conocido, el sistema procesal acusatorio, implica que los recursos son de procedencia extraordinaria. Al contrario de lo que ocurre en los sistemas inquisitivos de corte continental, que privaron desde la publicación del Código de Enjuiciamiento Criminal napoleónico de 1808, en el que los recursos son concebidos como formas de control ordinarias de los órganos de jurisdicción delegada, el proceso acusatorio opera sobre la base de la limitación de los recursos. Ello se justifica porque un modelo de audiencias supone que las garantías se dan en el control horizontal que las partes ejercen una sobre la otra en presencia de un tercero imparcial.

El recurso, en consecuencia, debe entenderse como de estricto derecho, es decir, debe basarse sobre los agravios expresos que formulen las partes sobre la resolución definitiva que les causa afectación a su esfera de derechos. El órgano de alzada no se convierte en un revisor oficioso de todo el procedimiento, pues dicha revisión sólo puede hacerse sobre la base del examen de un expediente escrito o en vídeo. La revisión completa de lo actuado se convierte en un componente de debilitamiento de las garantías que deben existir en el proceso de primera instancia. Un vaciamiento de los poderes jurisdiccionales del juez natural. Si se hace una revisión de la forma en que está redactado el artículo 107 constitucional se podrá apreciar que la suplencia de la queja para el juicio amparo se deja la regulación de la ley secundaria y que, en tal sentido, la ley debiera hacer honor a los principios básicos del proceso acusatorio, que sí tienen rango constitucional, y que se encuentran consignados en la cabeza del artículo 20 constitucional y desarrollados en su apartado A. Entre los principios fundamentales destaca el principio de inmediación, de acuerdo con el cual, el juez debe apreciar directamente toda la prueba que las partes viertan en el proceso, para determinar su resolución definitiva. Aunado a ello, las audiencias se tienen que verificar de acuerdo con el principio de contradicción, de modo tal que los intervinientes estén en aptitud de señalar aquellos componentes que estimen agravan la posición que van a sostener durante el proceso. Si después de terminado el proceso, el juez de amparo tiene el poder de revisar la in-

tegralidad del procedimiento penal y decidir planteamientos que no fueron señalados por las partes en las audiencias, ello inevitablemente debilita los principios del sistema acusatorio. La suplencia de la queja en materia de amparo no es un derecho fuerte como lo son los principios que caracterizan al modelo acusatorio, en ese sentido, tendría aquél que ceder frente a las garantías de la primera instancia penal. En la propuesta que presenta la Red Nacional de Juicios Orales, se plantea que el juicio amparo en materia penal es de estricto derecho.

Amparo indirecto en materia penal

Como hemos indicado, el régimen de recursos del sistema de corte acusatorio, debe ser entendido como un régimen extraordinario. El procedimiento penal acusatorio ya cuenta con instrumentos para convalidar o subsanar vicios formales que puedan producirse en el curso del proceso, incluida la investigación del delito, asimismo, cuando dichos vicios se traduzcan en la afectación irreparable de un derecho fundamental, la consecuencia, cuando el acto violatorio no pueda ser subsanado, deberá ser la nulidad de dicho acto y de todos los que de él se deriven. Ello debe ocurrir en el curso mismo del proceso, de ahí que el juez natural esté facultado para decretar la nulidad de los actos producidos de manera ilícita, tanto desde la perspectiva material como formal.

La procedencia del amparo indirecto en materia penal genera que cualquier decisión que se produzca en el proceso, incluso si es reparable en su curso, sea materia de continuas interrupciones y suspensiones, incluso respecto de violaciones que en realidad no se traducen en la afectación de un derecho fundamental. No es extraño constatar que, en numerosos casos, el juez natural se ve impedido de realizar una audiencia porque existe una suspensión provisional derivada de un procedimiento de amparo. A veces las violaciones se relacionan con supuestos errores de fundamentación y motivación para emitir un citatorio, produciendo afectaciones a la continuidad del proceso y generando el riesgo de que los medios de prueba se pierdan. El juicio de amparo tendría que proceder como un recurso extraordinario, procedente solamente contra actos u omisiones que preiven (*sic*) de la libertad a una persona como podrían ser la sentencia condenatoria o la prisión preventiva.

La propuesta que formula la Red de Juicios Orales es que el amparo indirecto sólo sea procedente contra resoluciones o actos que causen un agravio de imposible reparación contra la libertad personal del imputado.

Derivado de dichas consideraciones, proponemos los siguientes cambios:

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.</p> <p>...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) ...</p> <p>b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.</p> <p>c)...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:</p>	<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria. <i>El amparo en materia penal será de estricto derecho.</i></p> <p>...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) ...</p> <p>b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.</p> <p><i>En materia penal sólo será procedente contra actos u omisiones fuera del juicio oral que priven de la libertad personal de modo irreparable y una vez que hayan sido agotados los recursos procedentes, y</i></p> <p>c) ...</p> <p>IV. ...</p>

<i>Texto vigente</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.</p> <p>b) ... d)</p> <p>VI. ... XI. ...</p> <p>XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.</p> <p>Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;</p> <p>XIII. ... XVIII. ...</p>	<p>V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:</p> <p>a) En materia penal, contra <i>la sentencia definitiva dictada en el juicio oral o contra el sobreseimiento definitivo, sea en el orden federal, común o militar.</i></p> <p>b) ... d)</p> <p>VI. ... XI. ...</p> <p>XII. DEROGADO</p> <p>XIII. ... XVIII. ...</p>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA PENAL

ÚNICO. Se reforman los párrafos tercero, sexto y décimo cuarto del artículo 16, eliminando octavo, recorriéndose (*sic*) los subsecuentes en orden cronológico; el artículo 19; la fracción VII del apartado A del artículo 20; los incisos b) y c) de la fracción XXI del artículo 73; el quinto párrafo de la fracción II y el inciso c) de la fracción V del artículo 107. Se adiciona un segundo párrafo al inciso b) de la fracción III al artículo 107. Se deroga la fracción XII del artículo 107; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela y, *se establezca la probabilidad de la existencia del hecho que la Ley señale como delito y de la intervención de la persona en él.*

...

...

Sólo en casos urgentes, ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, siempre que se actualicen los mismos supuestos para solicitar una orden de aprehensión, determinar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

...

DEROGADO

...

...

...

...

...

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de geolocalización en tiempo real, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

...

...

...

...

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad administrativa o judicial podrá exceder del plazo de 72 horas y deberán iniciarse inmediatamente los procedimientos establecidos en ley.

Sólo podrán imponerse medidas cautelares con arreglo a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y subsidiariedad, para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

Para la aplicación de medidas cautelares la parte acusadora deberá justificar la probabilidad de la existencia del hecho que la ley señale como delito y de la intervención de la persona en él.

La sentencia definitiva deberá guardar congruencia con el hecho o hechos formulados en la acusación.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

A. De los principios generales:

I. ...VI.

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la acusación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXI. Para expedir:

...

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas, de justicia penal para adolescentes y *delincuencia organizada*, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. ...

II. ...

...

...

...

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria. *El amparo en materia penal deberá contener la expresión de agravios.*

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) ...

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

En materia penal sólo será procedente contra actos u omisiones fuera del juicio oral que priven de la libertad personal de modo irreparable y una vez que hayan sido agotados los recursos procedentes, y

c) ...

IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

c) En materia penal, contra *la sentencia definitiva dictada en el juicio oral o contra el sobreseimiento definitivo, sea en el orden federal, común o militar.*

d) ...

VI. ... XI. ...

XII. DEROGADO

XIII. ... XVIII. ...